

Nr 70

Utlåtande i anledning av motioner om lagstadgat skydd för landskapsbilden vid skogsavverkning.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 896 i första kammaren av herr *Karlsson, Ove, m. fl.* och nr 1061 i andra kammaren av herr *Nilsson* i Östersund *m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om prövning av en sådan ändring i lagstiftningen att skydd för landskapsbilden vid skogsavverkning skapas».

Gällande bestämmelser

Skogens skötsel och vård regleras i *skogsvårdslagen den 21 maj 1948*. Grunden för en god skogsvård anges i 1 § i vilken föreskrives att skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och i huvudsak jämn avkastning erhålles. Uppsikt över att skogsmark med därå växande skog skötes i enlighet med bestämmelserna i skogsvårdslagen utövas av vederbörande skogsvårdsstyrelse. Enligt 1 § i *förordningen den 3 juni 1960 ang. skogsvårdsstyrelser* skall för varje län finnas sådan styrelse. Enligt 2 § i förordningen har skogsvårdsstyrelsen till uppgift att främja och stödja den enskilda skogshushållningen samt verka för att skogsvårdsarbetet på de enskilda skogarna inom styrelsens verksamhetsområde bedrivs på ett planmässigt sätt. Styrelsen skall också utöva den uppsikt och vidtaga de åtgärder, som jämlikt gällande skogsvårds-, naturskydds- och andra författningar ankommer på styrelsen.

Avverkning av skog regleras i 6—13 §§ skogsvårdslagen. I 6 § föreskrives att utvecklingsbar skog icke får utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd avverkas annorledes än genom gallring, som är för skogens utveckling ändamålsenlig. Skog är att anse såsom utvecklingsbar, så länge det under förutsättning av lämplig skötsel måste antagas bli mer lönande att låta skogen kvarstå än att omedelbart avverka den. När det gäller icke utvecklingsbar skog får enligt 7 § avverkning icke utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd företagas så, att större rubbningar i avkastningens jämnhet uppkommer. Inte

Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 3 avd. Nr 70

heller får avverkning av icke utvecklingsbar skog bedrivs så, att skogens återväxt avsevärt försvåras.

Den som avverkar skog åligger det enligt 14 § att, där vid avverkningen inte kvarlämnats skog av sådan täthet och beskaffenhet att densamma med hänsyn till rådande naturförhållanden kan anses nöjaktig, vidtaga sådana åtgärder, som är erforderliga för nöjaktig återväxt inom skäligen tid efter avverkningen kommer att finnas på det avverkade området.

I 25—28 §§ finns intagna särskilda bestämmelser angående svårföryngrade skogar och skyddsskogar. I fråga om avverkning av svårföryngrad skog och skyddsskog skall enligt 26 § iakttas att skogsvårdsstyrelsen får meddela föreskrift om att vissa träd skall överhållas såsom fröträd eller att i skydd för återväxten avverkning till husbehov tills vidare inte må äga rum inom visst område. Vidare gäller att avverkning för annat ändamål än husbehov endast får äga rum med tillstånd av skogsvårdsstyrelsen.

De naturskyddande bestämmelserna finns intagna i *naturvårdslagen den 11 december 1964*. I lagens ingress anges att naturen är en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Grundtanken är att ingen äger full frihet att utnyttja naturen efter gottfinnande. All onödig skada skall förhindras. Om det inte är möjligt att undvika skada, skall alla skäligen åtgärder vidtas för att begränsa eller motverka den. En viktig princip är att prövning enligt lagen kan ske även från sociala utgångspunkter. Tillbörlig hänsyn skall tas till såväl allmänna som enskilda intressen.

De mest betydelsefulla bestämmelserna i naturvårdslagen torde i praktiken vara de som gäller skydd för landskapsbilden. Dit hör främst reglerna i 18 § angående *täkttillstånd*. Täkt av sten, grus, sand eller lera som icke endast avser markägares husbehov kräver särskilt tillstånd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har befogenhet att föreskriva åtgärder för att i möjligaste mån begränsa skadorna på landskapsbilden. Den kan också kräva säkerhet för att de föreskrivna åtgärderna fullgöras.

Dessa föreskrifter om tillståndstvång, som är relativt ingripande för den enskilde, betingas av att åtgärderna är oåterkalleliga. Emellertid kan även andra åtgärder förfula landskapsbilden. Länsstyrelsen har därför enligt 19 § möjlighet att förordna om *lokalt tillståndstvång* för nybyggnad, upplag eller annat arbetsföretag om det finns anledning att anta att åtgärderna kan komma att väsentligt skada landskapsbilden. I förarbetena till lagen framhålls att till arbetsföretag räknas även grävnings- och andra förberedelsearbeten, tippning av schaktmassor, avverkning och plantering av skog samt anläggande av väg.

Länsstyrelsen har ytterligare möjligheter att ingripa till skydd för landskapsbilden. Den har nämligen en allmän befogenhet att ingripa mot arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden. Den kan förelägga ett sådant företag att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka

skadorna på landskapsbilden. Åtgärderna får dock inte vara oskäligt betungande. För att inte behöva ändra dispositionerna i efterhand rekommenderas i 20 § ett samråd med länsstyrelsen innan företaget utförs.

Motionerna

I motionerna anförs att de moderna avverkningsmetoderna inom det svenska skogsbruket innebär en mycket hård exploatering. Sålunda övergår man alltmer från gallringshuggning till stora koncentrerade avverkningar med total avhuggning. Resultatet blir att vidsträckta kalytor uppstår, vilka utökas för varje avverkningssäsong. Denna form av miljöförstöring har ohämmat fått fortgå ganska länge utan att den berörts i miljödebatten eller blivit föremål för lagstiftarnas uppmärksamhet.

Motionärerna förklarar att de visserligen är införstådda med att sådana avverkningsmetoder kan vara motiverade inom ett högrationellt skogsbruk med dess krav på effektivitet och ökad konkurrenskraft. Men dessa marknadsekonomiska krav bör enligt motionärerna ändock inte få tilläggas en så avgörande betydelse att en hämningslös skövling av naturtillgångarna tillåtes utan hänsyn till det allmännas intressen och den bofasta befolkningens berättigade anspråk på en beboelig miljö.

Motionärerna hävdar att landskapsbilden i vissa trakter inom skogs-länen, speciellt i Norrland, redan förändrats till oigenkännlighet. Hundratal hektar skog omkring vägar och byar har kalhuggits, tydliga klimattförsämringar har iakttagits, skyddet mot de kalla vindarna är borta och djurlivet har åsamkats skador. Från estetiska och andra synpunkter är detta, framhåller motionärerna, ett vida större problem än den omdiskuterade nedbuskningen av viss nedlagd åkermark. Vad befolkningen i dessa trakter upplever i sin omgivning är närmast att likna vid ett sterilt »månlandskap».

Motionärerna anser att skogsägarna genom ändrad lagstiftning bör åläggas att ta ökad hänsyn till naturvårdens krav samt befolkningens och turismens intressen vid avverkningar intill vägar och i bebyggda trakter samt på andra platser, där det finns ett allmänt intresse av att skydda landskapsbilden mot ingrepp av antydd art. En sådan lagstiftning skulle enligt motionärerna exempelvis kunna utformas så att skogsägarna ålägges att vid avverkningar spara vissa skogsbestånd intill allmän bebyggelse eller väg och att genom gallringar och andra åtgärder nogsamt vårda dessa bestånd.

Vissa uppgifter om skogsbrukets utveckling

I den år 1970 utkomna boken »Rädda naturen, naturvårdens problem och möjligheter» har f. d. generaldirektören för domänverket Erik Höjer i en artikel om skogslandskapets förändringar lämnat bl. a. följande beskrivning av skogsbruket.

Skog slutavverkas regelbundet genom s. k. traktthuggning, d. v. s. upptagande av hyggen med eller utan fröträd. Storleken av dessa växlar med mark, klimat, avverkningsförhållanden, ägarstruktur m. m. Åtgärder för ny produktion företas alltid, antingen genom underlättande av »naturlig förnyring» under en fröträdsställning (hyggesrensning, bränning eller markberedning) eller genom skogsodling (sådd eller plantering). För närvarande torde omkring 60 % av hyggesarealen skogsodlas, i södra Sverige betydligt mer.

Den nya skogen består uteslutande av tall eller gran alltefter markbeskaffenhet och i viss mån klimat. Odling av björk förekommer ej. Den har ansetts ha lägre produktion och sämre lönsamhet på grund av obetydlig avsättning som timmer och svaga priser för massaveden. Björkens relativa andel av virkesförrådet har dock ännu ej minskat och lär tills vidare hållas på grund av dess enastående naturliga spridningsförmåga.

Den rationella produktionstiden för barrskog kan schematiskt anges till 50, 60, 70 år i söder och omkring 100 år i Mellansverige. Under denna beståndens livstid utförs röjningar, som avser att reglera produktionskapitalet till lämpligt antal goda plantor eller unga träd och därefter från tre upp till fem å sex gallringar, som ger avsättningsbart virke. Omkring 30 % av vårt lands nuvarande virkesavkastning kommer från gallringar.

Utan att dessa produktionsprogram mera väsentligt rubbats har stora förändringar inträffat från mitten av 1950-talet. Skogsnäringens lönsamhet har starkt försvagats genom att virkespriserna varit låga samtidigt som priset på arbetskraft stigit betydligt mer än inom andra näringar. En kraftig rationalisering av skogsdriften har satts in med motorsågar, barkningsmaskiner eller industribarkning och kranförsedda traktorer av många slag. Kvistningsmaskiner är under utveckling. Man kommer under 1970-talet att uppnå en väsentligt högre mekaniseringsgrad med specialbyggda maskiner, som i växande omfattning kommer att nyttjas även av små skogsägare. Slutavverkningarna koncentreras till nöjaktigt stora hyggen. Även övriga arbeten måste så långt möjligt koncentreras till visst område för varje år. En arbetsuppgift som år 1950 krävde fem å sex dagsverken kräver redan nu knappt mer än ett. Tack vare dessa insatser har skogsbruket kunnat nödortförtigt reda sig under de svaga virkeskonjunkturerna och arbeta vidare, ehuru alltjämt med svaga marginaler. Under de senaste åren har man också sökt förbättra lönsamheten genom hårdare röjningar och längre gallringsintervall med starkare virkesuttag och förkortad livscykel.

Utvecklingen har fått till följd, att skogarna ser annorlunda ut än förr. Allt tyngre maskiner rör sig i markerna. Kemiska bekämpningsmedel — herbicider — sprids på hyggerna från luften. De kala ytorna belamras stundom med döda buskar och träd. Den mekaniserade driften har ökat hyggestorleken. Om fastighetsindelning och åldersmosaik medger, väljer man gärna 5 till 30 hektar eller mer, fastän många små skogsägare nöjer sig med

något enda hektar också i avsikt att sprida arbete och inkomst. Det kommer att avverkas mera skog under de närmaste decennierna och därmed stiger också den totala hyggesarealen. Riset, som återger marken det väsentliga av trädens näringsinnehåll, har väl alltid blivit kvar, men när det klenaste virket ej kan säljas blir topparna grövre. Bestånden är virkesrikare nu än förr och ger vid avverkning mera ris. Avfallet multnar sannolikt långsammare på stora öppna ytor. Den nya avverkningstekniken försämrar framkomligheten på hyggena. I gallringsbestånden medför mekaniseringen att täta gator — s. k. stickvägar — måste utläggas. Marken blir mindre gävlig. Det tidigare sysslandet med småytor gjorde skogstypen mera växlingsrik. Markfloran blir nu artfattigare och mindre omväxlande. Detsamma gäller i viss mån djurlivet. Men om hyggena inte görs alltför stora så är kalhuggningen, som medför en stark omsättning i marken, en gynnsam faktor för utvecklingen av djurstammarna.

Översyn av naturvårdslagen

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 februari 1970 har chefen för jordbruksdepartementet tillkallat sakkunniga för översyn av naturvårdslagen.

I direktiven för utredningen anförs bl. a. att naturvårdslagen, som nu varit i kraft i fem år, varit ett mycket värdefullt medel inom miljövardspolitiken. Vissa brister i lagen sägs dock ha kunnat konstateras vid tillämpningen. Utvecklingen på miljövårdsområdet går så snabbt att det behövs en fortlöpande översyn av de medel som används inom miljövardspolitiken, om de uppställda målen skall kunna nås. — De nuvarande skyddsformerna enligt naturvårdslagen är nationalpark, naturreservat, naturminne samt särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter, skydd för friluftslivet, skydd för landskapsbilden och skydd mot nedskräpning. I direktiven erinras om att skyddet mot nedskräpning behandlats i betänkandet Ett renare samhälle (SOU 1969:18). Vad gäller de övriga skyddsformerna bör enligt direktiven de sakkunniga undersöka om bl. a. en sammanföring kan ske av närbesläktade skyddsformer. Vidare bör de sakkunniga pröva om de nuvarande skyddsformerna är ändamålsenliga för att tillgodose behovet av en allsidig landskapsvård med hänsyn till den snabba omvandling som landskapet f. n. genomgår. Härvid bör bl. a. beaktas den förändring som sker av landskapet genom jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. I detta sammanhang bör undersökas om förordnande om skydd för landskapsbilden bör kompletteras med möjlighet att utfärda skötsel föreskrifter. En samordning mellan naturvårds- och skogsvårdslagstiftningen bör eftersträvas, framhålls i direktiven. I dessa erinras härjämte om att frågan om förvaltningen av de säkerställda naturområdena inte regleras i naturvårdslagen. Denna fråga bör enligt direktiven prövas av de sakkunniga.

Utöver nämnda frågor och de frågor som i övrigt berörts i direktiven är de sakkunniga oförhindrade att ta upp andra frågor, som hör ihop med eller har nära samband med naturvårdslagen, vartill de finner skäl. Om det är lämpligt bör de sakkunniga kunna redovisa sina förslag i form av delbetänkanden.

Utskottet

Det svenska skogsbruket har under senare år undergått stora förändringar. Till följd av vikande lönsamhet har en kraftig rationalisering av skogsdriften satts in vilket bl. a. medfört en ökad mekanisering. Detta har i sin tur fört med sig att kalhugning av stora ytor alltmer kommit till användning, något som i avsevärd mån påverkat landskapsbilden.

Mot denna bakgrund hemställs i motionerna att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär sådan lagändring att skydd för landskapsbilden vid skogsavverkning skapas. Motionärerna anser att skogsägarna bör åläggas att ta ökad hänsyn till naturvårdens krav. Lagen bör enligt motionärerna utformas så att skogsägarna åläggs att vid avverkningar spara vissa skogsbestånd intill allmän bebyggelse eller väg och att genom gallringar och andra åtgärder vårda dessa bestånd.

Utskottet vill först understryka betydelsen för den svenska ekonomin av att vi inom landet har ett högrationellt och effektivt skogsbruk med god konkurrenskraft. Såsom motionärerna påpekar har emellertid skogsbrukets utveckling haft vissa negativa konsekvenser för bl. a. landskapsbilden. Sålunda kan närkontakten med de stora kalhyggerna ofta vara obehaglig. Däremot är avståndsverkan ibland en annan. Genom hyggerna kan nämligen en viss variation uppnås i ett annars enformigt skogslandskap. Genom att kalhyggerna stundom belamras med döda buskar och träd försämras vidare framkomligheten, varför hyggerna blir mindre attraktiva än förr för friluftsbesökarna. Till följd av den nya avverkningstekniken försvinner också många äldre stigar, vilket innebär betydande ingrepp i kulturlandskapet.

Enligt utskottets uppfattning bör skogsbrukets negativa konsekvenser i möjlig mån begränsas. Redan gällande lag erbjuder härvid vissa möjligheter att ingripa. Enligt 19 § naturvårdslagen kan länsstyrelsen sålunda förordna om lokalt tillståndstvång för arbetsföretag, om det finns anledning att anta att åtgärderna skall komma att väsentligt skada landskapsbilden. I förarbetena till naturvårdslagen framhölls att till arbetsföretag borde räknas även avverkning och plantering av skog. Länsstyrelsen har vidare en allmän befogenhet att ingripa mot arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden. Den kan förelägga sådant företag att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skadorna på landskapsbilden. Åtgärderna får dock inte vara oskäligt betungande. Dessa i lagen föreskrivna möjligheter har dock, såvitt är bekant för utskottet, tillämpats i mycket ringa utsträck-

ning. Utskottet anser därför att det närmare bör utredas om de nuvarande reglerna är ändamålsenliga och om så icke är fallet hur skyddet för landskapsbilden i förevarande hänseende kan göras effektivare. Kungl. Maj:t har emellertid redan uppmärksammat frågan. I direktiven för de i år för översyn av naturvårdslagen tillkallade sakkunniga anges sålunda att de sakkunniga bör pröva om nuvarande skyddsformer är ändamålsenliga för att tillgodose behovet av en allsidig landskapsvård med hänsyn till den snabba omvandling som landskapet genomgår och att de därvid bl. a. bör beakta den förändring som sker av landskapet genom jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att de sakkunniga enligt direktiven härvid bör undersöka om förordnande om skydd för landskapsbilden bör kompletteras med möjlighet att utfärda skötsel föreskrifter. Utskottet ifrågasätter vidare om inte skogsvårdsstyrelserna kan tilldelas en mera aktiv roll vid landskapsvården. Också denna fråga synes emellertid komma att övervägas vid översynen av naturvårdslagen.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att kalhuggningen icke är den enda yttring av det moderna skogsbruket som har negativa verkningar på landskapsbilden. Sålunda ersätts den s. k. ädla lövskogen i sydligaste Sverige — framför allt bok och ek — vid avverkning huvudsakligen av gran. Anledningen härtill är den bristande efterfrågan och de låga priserna på förstnämnda träslag. Perspektivet att bokskogen skulle helt försvinna eller till stora delar ersättas med barrskog finner utskottet djupt oroande. Utskottet förutsätter emellertid att även dessa och andra liknande problem kommer att övervägas av de sakkunniga.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att någon riksdagens åtgärd i ärendet icke är påkallad.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 896 och II: 1061 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 oktober 1970

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Ebbe Ohlsson (m), Erik Jansson (s), Berglund (s) och Nils Nilsson (cp);
från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Ekström (s), Tobé (fp), Hedin (m), fröken Anderson (s), herrar Hammarberg (s), Olsson i Timrå (s) och Josefson i Arrie (cp).